JUSTICIA CONSTITUCIONAL A DEBATE

VOL. 1.
CRÓNICAS JURISPRUDENCIALES DEL 2021

Humberto Sierra Porto
Paula Robledo Silva
Diego González Medina
(Editores académicos)

Universidad Externado de Colombia

JUSTICIA CONSTITUCIONAL A DEBATE

VOL. I: CRÓNICAS JURISPRUDENCIALES DEL 2021

HUMBERTO ANTONIO
SIERRA PORTO
PAULA
ROBLEDO SILVA
DIEGO ANDRÉS
GONZÁLEZ MEDINA
(Editores académicos)

JUSTICIA CONSTITUCIONAL A DEBATE

VOL. I: CRÓNICAS JURISPRUDENCIALES DEL 2021

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

ISBN: POR ASIGNAR

© 2022, HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO, PAULA ROBLEDO SILVA,
DIEGO ANDRÉS GONZÁLEZ MEDINA (EDITORES ACADÉMICOS)
© 2022, UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA
Calle 12 n.º 1-17 Este, Bogotá
Teléfono (+57) 601 342 0288
publicaciones@uexternado.edu.co
www.uexternado.edu.co

Primera edición: octubre de 2022

Diseño de cubierta: Departamento de Publicaciones
Corrección de estilo: Ángela María Pérez Beltrán
Composición: Precolombi EU-David Reyes
Tiraje de 1 a 1.000 ejemplares

Impreso en Colombia
Printed in Colombia

Prohibida la reproducción o cita impresa o electrónica total o parcial de esta obra, sin autorización expresa y por escrito del Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia. Las opiniones expresadas en esta obra son responsabilidad de los autores.

MAGDALENA CORREA HENAO

C-062 de 2021
(Habitantes de la calle)

... O DE LA COMPLEJA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LAS PERSONAS HABITANTES DE LA CALLE

1. CONTEXTO

La sentencia C-062/2021 trata de la actuación y decisión adoptada producto de la acción pública de inconstitucionalidad interpuesta contra el numeral 11 del art. 140 de la ley 1801 de 2016, o Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (en adelante CNSC), en la que se califica como comportamiento "contrario al cuidado e integridad del espacio público" y que por lo tanto no debe efectuarse:

... 11. Realizar necesidades fisiológicas en el espacio público

La demanda estructura sus cargos y argumentación, no respecto de tal contenido normativo, sino de su aplicación frente a las Personas Habitantes de Calle PHC, en particular por las sanciones que se imponen a quien incurra en tal conducta, al constituir una vulneración de sus derechos fundamentales a la dignidad humana, la igualdad, la intimidad y el libre desarrollo de la personalidad[1].

Para mayor claridad en la presentación del caso, es oportuno desde ya anotar que, al momento de tomar la decisión, la Corte constitucional debió apelar a la figura de la "integración normativa", porque como resulta evidente, "se demanda una disposición cuyo contenido deóntico no es claro, unívoco o autónomo"[2]. El juez constitucional completa la proposición jurídica como quiera que "la acusación no solamente se dirige contra la descripción del comportamiento objeto de sanción [hacer necesidades fisiológicas en el espacio público] "sino también sobre su consecuencia jurídica [las sanciones de "Multa general tipo 4; Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia"]. Como "requiere indefectiblemente del análisis de ambos elementos", juzga la constitucionalidad entonces, no sólo del numeral 11 del art. 140 del CNCS, sino también el numeral 11 del parágrafo 2º del mismo artículo.

---

1 Corte Constitucional. Sentencia C-062 del 2021, (III).

2 Corte Constitucional. Sentencia C-062 del 2021, Fundamento jurídico. 2.

No se exponen en la sentencia las razones excepcionales que explican hacer uso de la integración normativa, como habría de esperarse en general por ser una de las características con que se describe esta facultad del juez constitucional de corregir la demanda, para poder decidir de modo razonable y coherente.

Técnicamente era de esperarse, dadas las características de la figura. Sin embargo, en Colombia se entiende que no se justifique lo excepcional de corregir *ex officio* una demanda de inconstitucionalidad contra la norma que, al no distinguir, impone restricciones y sanciones a las PHC cuando atienden necesidades fisiológicas que le son inherentes en el espacio público, el único espacio al que acceden. No solo por ser una cuestión constitucionalmente relevante, sino sobre todo porque involucran a un importante número de personas, que como lo dejan ver las recientes estadísticas nacionales, soportan condiciones de vida rodeadas de privación intensa de las necesidades básicas, adicciones, enfermedad, mínimos o nulos ingresos, carencia de apoyo familiar, discriminación y violencia policial[3]. Factores a los que se suma, el hecho notorio del déficit en infraestructura sanitaria disponible para que las PHC no tengan que usar como sanitario la calle[4].

2. ARGUMENTOS DE LAS PARTES

Los demandantes estiman que la aplicación de la norma acusada sobre las PHC es contraria a la Constitución, en cuanto el incumplimiento de la conducta que prohíbe "se deriva de la imposibilidad material de acceder a infraestructura sanitaria". Por ende, se afecta su dignidad al configurar "un trato degradante y humillante, debido a que les obliga a adoptar determinado modelo moral y ante un requerimiento biológico, que no tienen posibilidad

---

3 DANE, Censo de Habitantes de la Calle 2021, Resultados total general. Diciembre 2021, Bogotá, DANE, 2021. Consultado en: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/censo-habitantes-calle/presentacion-chc-resultados-generales-2021.pdf. DANE, Caracterización demográfica y socioeconómica. Censo Habitantes de la Calle, 2021, Bogotá, DANE, 2021. Consultado en: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/censo-habitantes-calle/caracterizacion-chc-2021.pdf.

4 Llama la atención que en la caracterización adelantada por el DANE no se encuentran datos sobre el lugar en dónde las PHC se asean, orinan y defecan.

de solucionar en otro sitio"[5]. Tanto más cuando "tiene por efecto directo transformar la opción de vida en la calle en una contravención"[6].

Viola a su vez el derecho a la igualdad de estos "sujetos de especial vulnerabilidad", pues "carece de un enfoque diferencial necesario para evitar la discriminación"[7]. Es decir, que "hace caso omiso" de su imposibilidad material de "acceder a instalaciones dignas y adecuadas para realizar sus necesidades fisiológicas"[8].

También se alega que, la medida lesiona el derecho a la intimidad de las PHC "en tanto el Estado interfiere en una esfera eminentemente privada y con un propósito correctivo"[9]. Se involucra así el "núcleo esencial del derecho"[10] puesto que "a ese ámbito pertenecen las necesidades fisiológicas, cuyo ejercicio no puede resultar limitado ni menos sancionado cuando las personas habitantes de calle no tienen alternativa diferente […]"[11].

Para los demandantes, en conclusión, la norma legal no supera un juicio de proporcionalidad, pues si bien cuenta con una "finalidad constitucionalmente importante"[12] asociada con la protección de la salud y del espacio públicos, es ineficaz instrumentalmente frente a las PHC, "ante la ausencia de cualquier otra opción para realizar sus necesidades fisiológicas […] inaplazables"[13].

De lo expuesto se deriva que las pretensiones de la demanda se orientan a que la Corte declare una constitucionalidad condicionada de la norma acusada. Como principal, "en el entendido de que, cuando dicho comportamiento sea ejecutado por habitantes de calle, se prohíba la aplicación de las sanciones dispuestas en el CNSC". Y como subsidiaria, en el entendido de que se prohíba la imposición de la multa y únicamente se aplique la

---

5 Corte Constitucional. Sentencia C-062 de 2021, (III).

6 *Ibid.*

7 *Ibid.*

8 *Ibid.*

9 *Ibid.* (VI,4)

10 *Ibid.* (III)

11 *Ibid.*

12 *Ibid.*

13 *Ibid.*

medida correctiva de participación en programas comunitarios o actividad pedagógica de convivencia"[14].

Por su parte, las intervenciones, un total de diecinueve (19), más la del Ministerio Público plantearon tres tipos de argumentos. Trece (13) de ellas, así como el Ministerio Público, estiman "que la norma acusada debe condicionarse para que las medidas correctivas no sean aplicables a las PHC"[15]. Esto por razones próximas a las de la demanda[16], pero también afirmando la vulneración de ámbitos de la autonomía individual o del derecho al libre desarrollo de la personalidad, "puesto que la sanción se fundamentaría en el hecho de habitar en calle" que es, una circunstancia reconocida por la jurisprudencia constitucional y que no puede ser objeto de estigmatización ni menos de criminalización[17].

Se alega la ineficacia de la norma, de cara a las condiciones de marginalidad de las PHC y a las estadísticas que muestran el "déficit, no solo de infraestructura sanitaria en el espacio público, sino también de centros de atención para las PHC"[18]. En esta línea, se considera que la medida se configura dentro de "un contexto de criminalización de la pobreza", basada en prejuicios que propician y explican la violencia de fuerzas policiales contra las PHC y las cifras oficiales sobre homicidios basados en "la variable "actividades vitales o relacionadas con el cuidado personal"[19].

Asimismo, se plantea que la norma no supera el juicio de proporcionalidad. En especial, el Ministerio Público afirma que, las sanciones previstas en el caso de las PHC "no logran el efecto de disuadir, prevenir, educar, proteger o restablecer la convivencia en el espacio público", existen mecanismos menos gravosos para proteger la integridad de este y el medio escogido en definitiva "para el caso particular de las PHC es desproporcionado"[20].

---

14 *Ibid.* III.

15 (Fundamentos jurídicos 4.1 y 5.1).

16 (Fundamentos jurídicos 4.2. y 4.3).

17 (Fundamentos jurídicos 4.2., 5.3).

18 (Fundamento jurídico 4.5.).

19 (Fundamentos jurídicos 4.4. y 4.5).

20 (Fundamento jurídico 5.4.).

La Corte también hace referencia a la necesidad de adoptar acciones afirmativas y al diseño e implementación de una política pública integral concebida desde entender la validez de la opción de vida de habitar en la calle, sin estigmatización y con las medidas diferenciadas pertinentes. Y en esa línea, dos intervenciones y la Procuraduría proponen la formulación de exhortos, bien para que se expida la reglamentación que desarrolle la Ley 1641 de 2013 y conforme a ella se adopte el Plan Nacional para la Población Habitante de Calle, para que los entes territoriales y el Ministerio de Salud adelanten "los programas necesarios para la habilitación de baños en el espacio público"[21].

Ahora bien, en este grupo de intervenciones el alcance del condicionamiento de constitucionalidad varía. Pues nueve (9) intervenciones y la Procuraduría lo plantean en el entendido de que "no se aplique ninguna de las sanciones previstas"; mientras que, las restantes cuatro (4) solicitan subsidiariamente que se aplique solo la medida de participación en programas pedagógicos, al resultar razonable como forma de asegurar "la convivencia y los derechos de las personas"[22].

Dos (2) intervenciones adicionales no formulan peticiones concretas, sino que aluden a aspectos generales a tener en cuenta para resolver el caso. Como la necesidad de apelar al DIDH, esto es, a la prohibición para los Estados de dar "tratamientos diferenciados injustificados, que se funden en criterios sospechosos", o que "impidan el goce de los derechos de manera igualitaria". O el desechar un enfoque higienista en la ordenación del espacio público que facilita la utilización de criterios arbitrarios sobre las PHC y en su lugar concebir políticas y decisiones que se ajusten a las necesidades de dicha población, tanto más urgentes en el marco de la pandemia por COVID-19[23].

Solo tres (3) intervenciones, todas provenientes de entidades públicas[24], solicitaron declarar la constitucionalidad simple. Sobresale, particularmente, la de la Policía Nacional cuando señala que: la medida es

---

21 (Fundamentos jurídicos 4.X, 5.4.),

22 (Fundamentos jurídicos 4.3., 5.1.).

23 (Fundamento jurídico 4.11).

24 El Ministerio de Justicia y del Derecho, la Policía Nacional y la Federación Colombiana

constitucional, porque "está llamada a ser aplicada con razonabilidad y proporcionalidad" y porque su "objetivo no es de carácter sancionatorio sino pedagógico", a los efectos de evitar "una apropiación del espacio público en perjuicio de los demás ciudadanos"[25].

3. UNA DECISIÓN COMPLETA

Tras adelantar la integración normativa señalada, con base en lo planteado por la demanda y las intervenciones, la Corte formula como problema jurídico por resolver, si:

> ¿La imposición de medidas correctivas de multa y asistencia a programas pedagógicos a las personas habitantes de calle que realizan sus necesidades fisiológicas en el espacio público vulnera su dignidad y sus derechos fundamentales a la igualdad, a la intimidad y al libre desarrollo de la personalidad?[26]

Para tales efectos, la Corte revisa en primer lugar las reglas sobre protección constitucional del espacio público, donde observa que este es un derecho colectivo cuya estructura se completa con la obligación correlativa o deber estatal consistente en "mantener su afectación al interés general, su integridad para ese uso común y la imposibilidad de que sea apropiado de modo que se frustren dichos objetivos". Conforme su precedente[27], la Corte reitera la intrínseca relación que guarda este derecho con "la vigencia de varias garantías superiores que requieren de espacios físicos para su desarrollo"; como lo son: la recreación, el deporte, la deliberación democrática, el ejercicio de libertades y derechos fundamentales[28]. En ese

---

de Municipios. La primera solicitó de forma subsidiaria, la aplicación de la medida correctiva.

25 (Fundamento jurídico 4.8.).

26 (Fundamento jurídico 5).

27 Corte Constitucional. Sentencias T-772 de 2003 y C-211 de 2017; Corte Constitucional. Sentencia C-265 de 2002; Sentencia C-253 de 2019; Corte Constitucional. Sentencia C-108 de 2004.

28 (Fundamento jurídico 11.).

sentido, la protección del espacio público se convierte en parte del "aseguramiento de la faceta prestacional de dichas garantías"[29].

En segundo lugar, a partir de la jurisprudencia constitucional[30], repasa criterios para definir la validez de las restricciones posibles al uso del espacio público, a saber, que: (i) posean una razón suficiente fincada en la protección de su integridad y el libre acceso para todas las personas; (ii) "respondan a criterios de razonabilidad", donde el Legislador está llamado a establecer los parámetros y lineamientos generales sobre la ordenación del espacio público frente a los derechos de los particulares, mediante "criterios inteligibles que constituyan una pauta clara" para la regulación de usos y administración del suelo que corresponde a las autoridades locales; (iii) estén "suficientemente delimitadas y sean proporcionadas", pues su previsión vaga o abierta, atenta "contra la garantía de acceso amplio" al espacio público y en esa medida afecta "el principio de libertad de las personas, que se expresa en el acceso al espacio público para desarrollar actividades propias de su autonomía"; (iii) sean respetuosas del derecho al debido proceso y "reconozcan los derechos de personas que por su estado de debilidad manifiesta pueden resultar afectadas desproporcionadamente en sus derechos"[31]; y (iv) no constituyan la justificación para vulnerar los derechos constitucionales "cuya eficacia se expresa en el espacio público"[32].

En tercer lugar, también con base en la jurisprudencia y el DIDH, analiza la relación de interdependencia entre la protección de la dignidad humana y la vigencia de los derechos a la autonomía personal y a la intimidad. Para tal efecto, destacó "la funcionalidad y naturaleza de la dignidad humana dentro del sistema de fuentes", para distinguirla tanto como valor constitucional o principio fundante del ordenamiento jurídico y del Estado, como principio constitucional y derecho fundamental autónomo. De entre las facetas de la dignidad humana (de libertad, de igualdad fáctica de ciertas condiciones de existencia y de intangibilidad de los bienes de la persona no

---

29 (Fundamento jurídico 11.).

30 Corte Constitucional. Sentencias C-265 de 2002, C-211 de 2017, C-253 de 2019 y C-094 de 2020.

31 (Fundamento jurídico 18).

32 (Fundamento jurídico 55).

patrimoniales)[33-34], resalta la que tiene que se relaciona con tener la facultad de autodeterminación inherente a cada individuo. La Corte entonces descompone sus significados para señalar que posee: (i) una dimensión negativa de garantía de no intromisión en las determinaciones autónomas sobre la esfera individual, y que implica en consecuencia "la prohibición constitucional de imposición de un modelo particular de virtud o de una finalidad vital específica"[35]; (ii) una dimensión positiva que permita el ejercicio efectivo de las libertades y que comporta para el Estado la obligación de otorgar las "condiciones materiales mínimas que garanticen la autonomía de la persona y, con ello, su capacidad de decidir desde una perspectiva sustantiva que impida su instrumentalización por las circunstancias que llevan a la exclusión, la marginalidad y la discriminación"[36]. Se proyecta el vínculo entre el "vivir como se quiere", con "el vivir bien", o donde se manifiesta la faceta prestacional de la dignidad humana o de los derechos en que se materializa.

Igualmente la sentencia destaca de la dignidad humana (iii) su carácter de norma "fundante y transversal para la justificación misma del Estado constitucional", lo que se traduce en "un mandato constitucional, un deber positivo, o un principio de acción" para que "todas las autoridades del Estado sin excepción", realicen todo lo que esté dentro de sus "posibilidades jurídicas y materiales"[37], para el desarrollo efectivo de todos sus ámbitos de protección[38]; y, finalmente, (iv) el carácter subjetivo de la dignidad como derecho, y por tanto exigible, particularmente en interdependencia "con la autonomía individual y la intimidad"[39].

En cuarto lugar, repasa el desarrollo en la jurisprudencia de la noción habitante de la calle, para señalar que "hoy en día […] es todo aquel que, sin distinción de sexo, raza o edad, hace de la calle su lugar de habitación,

---

33 Corte Constitucional. Sentencia T-881 de 2002.

34 (Fundamentos jurídicos 18 y 21).

35 (Fundamento jurídico 21).

36 (Fundamento jurídico 22.).

37 Corte Constitucional. Sentencia T-881 de 2002.

38 (Fundamento jurídico 24).

39 (Fundamento jurídico 25).

ya sea de forma permanente o transitoria, y no cuenta con la totalidad de los elementos para solventar las necesidades básicas de un ser humano"[40]. Por esto, refiere a la "inaceptable criminalización de la mendicidad", por cuanto esta decisión "implicaría inmiscuirse, sin justa causa, en la supervivencia de la población vulnerable, como condición necesaria para gozar efectivamente de todos los derechos fundamentales y satisfacer necesidades de los seres humanos"[41]. Para la Corte, las dinámicas de exclusión deben corregirse[42], activando el principio de solidaridad, más aún cuando las PHC son miembros de la comunidad que han sido desfavorecidos en la distribución de los recursos económicos y marginados de la vida social[43].

Reitera en fin la jurisprudencia en la que los derechos a la salud y a la personalidad jurídica se han amparado en favor de esta población[44] y en donde conforme "la dignidad humana, la igualdad y la libre determinación de las personas", se ha reconocido la prohibición de imponer medidas coactivas y represivas contra las PHC por el hecho, así como el "ser objeto de reproches jurídicos por la condición en la que viven"[45]. Sin embargo, precisa en seguida, que dicha protección "en modo alguno puede comprenderse como el cese de la obligación estatal de diseñar y adelantar políticas socioeconómicas que permitan superar las carencias socioeconómicas que llevan a la habitabilidad en calle". Esto es que "la condición de PHC, aunque aceptada en el Estado Social de Derecho, no es objeto de promoción ni menos puede ser comprendida como una alternativa válida", pues "genera condiciones de vida que atentan muchas veces contra la dignidad de la persona ante la inacción de las autoridades"[46].

De acuerdo con lo anterior, la Corte pasa a resolver el problema jurídico planteado, adelantando "un juicio de proporcionalidad de carácter

---

40 (Fundamento jurídico 27).

41 (Fundamento jurídico 28).

42 Corte Constitucional. Sentencia T-092 de 2015.

43 (Fundamento jurídico 29).

44 (Fundamentos jurídicos 30-34).

45 (Fundamento jurídico 35).

46 (Fundamento jurídico 35).

estricto, en la medida en previsión legal acusada afecta derechos de sujetos que están en circunstancias de debilidad manifiesta"[47].

Así, encuentra que la medida persigue un "propósito constitucionalmente imperioso", consistente en proteger la integridad del espacio público como derecho colectivo decisivo para el ejercicio de otros derechos fundamentales de naturaleza individual y colectiva[48].

Sin embargo, con relación a la idoneidad observa que esta depende de que las medidas correctivas del CNSC[49] tengan "aptitud para el logro de la convivencia". De tal suerte, "la ausencia de vínculo entre la imposición de la medida correctiva y el logro de la convivencia y la integridad del espacio público, y las consecuencias irrazonables que tiene la medida para las PHC y en términos de protección de su dignidad humana y autonomía personal"[50]. Es decir, que las medidas juzgadas, con relación a las PHC carecen de idoneidad "debido a que, en su caso, la comisión de la conducta no se deriva de una decisión autónoma, sino que responde a la falta de acceso a infraestructura sanitaria, tanto por su insuficiencia como debido a las barreras que tienen las PHC para utilizar la existente, a partir de la estigmatización y prejuicios que sufren"[51]. Por lo mismo, en el caso de tales individuos, la intención no sancionatoria sino en favor de convivencia ciudadana de las medidas correctivas tampoco se cumpliría.

El hecho notorio de la insuficiencia de infraestructura sanitaria en el espacio público, se ejemplifica con datos del distrito capital de Bogotá de 2018, de donde se concluye que tan solo 1,23% de la oferta pública de servicios sanitarios se destinan específicamente a esa función, mientras que la oferta privada plantea profundas dificultades a las PHC en virtud de los perjuicios y estigmas en su contra[52]; y, se descarta que los albergues de paso ofrezcan una solución por no estar siempre abiertos y disponibles

---

47 (Fundamento jurídico 37).

48 (Fundamento jurídico 38).

49 (Fundamento jurídico 40).

50 (Fundamento jurídico 40).

51 (Fundamento jurídico 58).

52 (Fundamento jurídico 42); Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría Distrital de Planeación, Estado actual del servicio de baños de acceso público en Bogotá D.C., Bogotá,

para las PHC[53]. Por ende, la multa y la asistencia al programa pedagógico, además de las innegables dificultades que representan para las PHC debido a su situación de debilidad manifiesta y exclusión, no tendrían incidencia alguna en la prevención de la conducta[54]. Y esto porque se explica en que "a comisión de la conducta no se deriva necesariamente de la falta de conciencia sobre su lesividad para el espacio público, sino en la incapacidad material de adoptar un comportamiento diferente". De modo que ni la multa ni la asistencia a ese programa, lograría que la acción no se siguiera cometiendo, "hasta tanto exista la garantía de acceso a infraestructura sanitaria"[55].

Con "las reglas jurisprudenciales" reconocidas en el precedente, se resuelve entonces el problema jurídico señalando que la norma que impone "medidas correctivas de multa y asistencia a programas pedagógicos a las personas que realizan sus necesidades fisiológicas en el espacio público", con relación a las PHC, en efecto vulnera: (i) su dignidad humana, "particularmente en sus componentes de autonomía y goce de condiciones materiales mínimas para la subsistencia", por efecto de la coacción que generan para "realizar las necesidades fisiológicas, [que] no pueden adelantarse bajo presupuestos esenciales, como es contar con un lugar adecuado para el efecto", profundizando la estigmatización que sobre ellas recae[56]; (ii) sus derechos fundamentales a la igualdad cuando omite el prodigar un trato distinto y deferente con las condiciones de extrema marginalidad y exclusión en que están las PHC respecto de "la generalidad de individuos que acceden al espacio público"[57], su derecho a la intimidad, de por sí afectada "ante la imposibilidad de ejercer privadamente un acto que por definición debe estar amparado de esa garantía"; pero que con la norma se vulnera abiertamente en tanto su ejecución, "supone la imposición de

---

Alcaldía Mayor de Bogotá, 2018. Consultado en: http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/diagnostico_banos_publicos_.pdf.

53 (Fundamento jurídico 43).

54 (Fundamento jurídico 44).

55 (Fundamento jurídico 45).

56 (Fundamento jurídico 46).

57 (Fundamento jurídico 47).

medidas correctivas […] inidóneas para mantener la integridad del espacio público"[58].

Esta conclusión da lugar a que, como correctivos, se declare "la exequibilidad condicionada" no del componente normativo que consagra como comportamiento contrario al cuidado e integridad del espacio público orinar y defecar en el espacio público (artículo 140, núm. 1º), sino del que establece su consecuencia jurídica o las medidas correctivas de multa y programa pedagógico (parágrafo 2º del artículo 140 de la Ley 1801 de 2016). Esto "en el entendido de que dichas consecuencias jurídicas no pueden aplicarse respecto de las personas que habitan la calle"[59]. Y en cuanto persiste el déficit de infraestructura sanitaria disponible, la Corte conforme las obligaciones estatales que se derivan de la Constitución y de la Ley 1641 de 2013, exhorta "a las autoridades municipales y distritales" para que diseñen y en todo caso implementen "una política pública que garantice el acceso universal a infraestructura sanitaria en el espacio público, la cual sea disponible a las personas que habitan en la calle[60].

Conviene destacar de la sentencia, el visible el interés en precisar los alcances de la decisión adoptada y que se podría organizar en seis (6) argumentos. Así cuando señala (i) que "el carácter desproporcionado de las medidas correctivas se restringía a su falta de idoneidad en el caso particular de las PHC"; (ii) que era "evidente" o no se cuestionaba su "validez constitucional" frente a "las demás personas", o "tratándose de otros grupos poblacionales"[61]; (iii) que para todas ellas "resulta imperativa la imposición de estas medidas dirigidas al logro de la convivencia, que en el caso particular se traduce en el goce de un ambiente sano y un entorno urbano apto para el ejercicio de los derechos constitucionales que se sirven espacialmente de este"[62]. Es decir, que lo resuelto: (iv) "no puede comprenderse, en modo alguno, como una manera de validar el uso del espacio

---

58 (Fundamentos jurídicos 5, 48, y 58).

59 (Fundamento jurídico 58 y resolutiva primera).

60 (Fundamento jurídico 58 y resolutiva segunda).

61 (Fundamento jurídico 58 y 59).

62 (Fundamento jurídico 49).

público para la ejecución de dicho comportamiento"[63]; y (v) responde "a la comprobación sobre la actual inexistencia de condiciones materiales para que las PHC puedan realizar sus necesidades fisiológicas en un lugar distinto al espacio público"[64].

La Corte profundiza en este elemento fáctico que da por demostrado[65], a través de la valoración de los desarrollos normativos y de política pública existentes en cumplimiento del deber de provisión y acceso universal a infraestructura sanitaria en el espacio público, considerado presupuesto material básico para el ejercicio efectivo de los derechos constitucionales de todas las personas que interactúan en él, deber que, por las razones expuestas, se acentúa en favor de las PHC[66]. En particular, analiza el proyecto del Ministerio de Salud y Protección Social de agosto de 2019, para la "atención diferencial en salud" de este grupo poblacional[67], de acuerdo con las competencias de la Nación y las entidades territoriales en torno a la regulación del espacio público y los lineamientos fijados por el Legislador "para la formulación de la política pública social para habitantes de la calle" en la Ley 1641 de 2013[68]. A su respecto el juez constitucional observa con deferencia, que su contenido apunta a la concreción de obligaciones claras para que las alcaldías y gobernaciones doten al espacio público de tal infraestructura, "en condiciones de equidad para todas las personas y con especial énfasis en las PHC". No obstante, advierte enseguida sobre "la necesidad de seguir trabajando en la identificación precisa de los mínimos de la acción estatal" para proteger el espacio público y los derechos de sus usuarios, a fin de evitar, como en el caso analizado, que uno y otros

---

63 (Fundamento jurídico 58).

64 (Fundamento jurídico 49.2).

65 (Fundamento jurídico 50).

66 (Fundamento jurídico 49.3)

67 Oficina de promoción social–Grupo Gestión Integral Para la Promoción Social Equipo Habitanza en calle, Lineamiento para la atención integral en salud de la población en situación de calle. Transversalización del enfoque diferencia, Bogotá, Ministerio de Salud y Protección Social, agosto 2021. Consultado en: https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PS/lineamiento-atencion-integral-salud-poblacion-situacion-calle.pdf.

68 Corte Constitucional. Sentencia C-062 de 2021, (Fundamentos jurídicos 51-52).

sean afectados, por la "disposición inadecuada de residuos biológicos" y la exposición a condiciones insalubres o inseguras[69].

Por esto, como último descriptor de los efectos de la decisión, determina que (vi) estos operan "sin perjuicio de que en el futuro el Legislador esté facultado para restablecer la medida acusada cuando se demuestre la superación de las barreras para que las PHC accedan a infraestructura sanitaria en el espacio público"[70]. Pero deja sentado la Corte que, "revertir los efectos de la cosa juzgada en este caso implica una carga probatoria específica para el Legislador y para las entidades territoriales", de que se ha cumplido adecuadamente con los deberes estatales. Esto es, que la medida debe adoptarse no solo tras un "debate democrático suficiente" sino producto de valorar, según las particularidades de cada entidad territorial, "si se han superado las condiciones fácticas" que en este asunto han determinado declarar desproporcionada la imposición de las medidas correctivas a las PHC. Aunque para la Corte, en todo caso, "constituiría una grave afectación del acceso al espacio público, [...] omitir la imposición de medidas correctivas a las PHC ante la superación de las barreras para el acceso de esa población a la infraestructura sanitaria[71].

4. SENTENCIA SIN SORPRESAS. UNAS DE CAL Y OTRAS SON DE ARENA

La riqueza de la sentencia C-062 de 2021 como fuente del Derecho amerita una valoración sobre algunos elementos de sus aspectos procesales, sustanciales, normativos e institucionales.

4.1. ASPECTOS PROCESALES

Como se apreció en el proceso de constitucional tuvo lugar una participación muy activa de entidades estatales, personas individuales, universidades, clínicas jurídicas, centros de investigación. Pero, además, muchos de los

---

69 *Ibid.* (Fundamento jurídico 52).

70 *Ibid.* (Fundamento jurídico 59).

71 (Fundamento jurídico 53).

análisis que adelantó la Corte se inspiraron en lo planteado en las intervenciones. Se evidencia aquí el talante deliberativo de la acción pública de inconstitucionalidad[72].

Por ser un juicio de control objetivo, en principio la Corte no tendría por qué requerir de pruebas sobre situaciones de facto. Con todo, es una situación de facto, esto es la insuficiencia de infraestructura sanitaria en el espacio público al acceso de las PHC, la que sirve de fundamento para declarar la constitucionalidad condicionada de la previsión normativa juzgada. Esta situación se reconoce como hecho notorio y con referencias estadísticas ejemplificativas de Bogotá se da por demostrada.

4.2. ASPECTOS SUSTANCIALES

Desde la perspectiva del Derecho de los derechos fundamentales y desde el DIDH, el asunto tratado en la sentencia C-062/2021 se podría considerar un caso "no difícil". Esto por cuanto para su solución la Corte constitucional cuenta con claras subreglas establecidas por el precedente constitucional, sobre el alcance de los bienes jurídicos en tensión. De una parte, el espacio público como bien constitucional, los límites que su protección admite y la relación de interdependencia con los demás derechos individuales y colectivos que se ejercen en él. De otra, el trato especial que por parte del estado merecen por su condición de vulnerabilidad, los sujetos de derechos en torno de los que giran el problema planteado, a saber, las personas habitantes de la calle.

La claridad de las subreglas llega al punto de aproximarse a un caso para la aplicación de la cosa juzgada material. No se demanda en este caso "una disposición formalmente distinta, pero cuyo contenido normativo es idéntico al de otra que fue objeto de control de constitucionalidad"[73], pero sí muy cercano a él. Esto dado que la jurisprudencia constitucional en diversas decisiones previas había estudiado normas otras normas del CNSC, en las que se prevén medidas sancionatorias y correctivas por comportamientos

---

72 Jorge Ernesto Roa Roa, *La acción pública de inconstitucionalidad*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2019.

73 Corte Constitucional. Sentencia C-039 de 2021.

o actuaciones en el espacio se han declarado bien inconstitucionales "por establecer una discriminación injustificada contra los habitantes de calle"[74], o por violación del libre desarrollo de la personalidad[75], bien constitucionales de modo condicionado o en el entendido de que no se apliquen sobre personas en situaciones de debilidad manifiesta o pertenecientes a grupos de especial protección, por resultar violatorio de sus derechos a la dignidad humana y la igualdad material[76].

4.3. ASPECTOS NORMATIVOS

Los fundamentos normativos de la sentencia son la Constitución y la jurisprudencia. Aun cuando se plantea por algunos intervinientes, la Corte no adelanta un control de convencionalidad de la norma legal, aunque emplea como criterio hermenéutico relevante para reconocer el valor de la dignidad en el sistema de fuentes, la jurisprudencia de la Corte Interamericana que desde la decisión de fondo del caso *Velásquez Paiz y otros vs. Guatemala*[77], reconoce a la dignidad humana como derecho protegido por la CADH, "y lo vincula con el deber de los Estados de garantizar los derechos previstos en ese instrumento internacional"[78].

En cuanto a lo que resuelve, no solo consistió en declarar inconstitucional la aplicación de las medidas correctivas a la conducta de realizar necesidades fisiológicas en el espacio público cuando esta se realiza por PHC, pues no había más remedio dada la infraestructura sanitaria en el espacio público existente. También reconoció, abiertamente, la constitucionalidad

---

74 Corte Constitucional. Sentencia C-281 de 2017.

75 Corte Constitucional. Sentencia C-253 de 2019.

76 Corte Constitucional. Sentencia C-211 de 2017.

77 *Cfr.* Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras. Fondo, *supra,* párrs. 165 y 166, y Corte IDH, Caso Gonzales Lluy y otros vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2015. Serie C No. 298, párr. 168.

78 (Fundamento jurídico 25).

de la disposición que consagra tales medidas respecto de todas las demás personas[79].

Lo que en ese caso la Corte no decide del todo, es la relación entre habitabilidad en la calle y dignidad humana. Por las subreglas que se formulan en cuanto a los alcances del fallo, se podría entender que se inclina por considerar lo segundo: Que es indigno para las PHC no tener otro sitio para hacer sus necesidades fisiológicas que la calle. Aun así, debe proteger esta única alternativa de sanción o corrección, porque tales actos son inherentes a la persona humana. Esto ha ocurrido a lo largo de la historia de la legislación y también de la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre las PHC[80], pues no hay una respuesta satisfactoria para describir desde un principio y derecho de tan complejo significado[81], una problemática humana, social, urbana y ambiental como la que representa la habitabilidad en la calle.

La aceptación de ser una opción de vida no reprochable *per se*, debe estar precedida de la decisión libre. Con todo, esta comprensión del habitante de calle como un Hermógenes, que ha elegido esa vida "como si se tratase de una alternativa verdaderamente libre y autónoma", no cuenta siquiera con mínimas premisas fácticas. De allí que Magaldi y Rodríguez hayan destacado de la sentencia T- 043 de 2015, el haber cuestionado el "exagerado énfasis en la libertad individual", en el derecho a la no intromisión en la decisión de vivir en la calle o en el rechazo abierto al desarrollo de políticas perfeccionistas, porque "tiende a conducir a respuestas insuficientes por parte del Estado"[82].

---

79 Valdría indagar si no cabría otros supuestos basados en la persona, como sucedió en la sentencia C-329 de 2019.

80 Entre otras, sentencias C-040 de 2006, T-043 de 2015, C-385 de 2014, T-120 de 2010, T-092 de 2015, T-436 de 2003, T-323 de 2011, T-088 de 2021. *Vid* al respecto, Diana Carolina Pinzón Mejía y Julián Eduardo Prada Uribe, "El discurso de la Corte Constitucional Colombiana en torno al concepto de habitante de la calle", en *CES Derecho*, 10(1), 2019, 489–504. Consultado en: https://doi.org/10.21615/cesder.10.1.8

81 Jeremy Waldron, *Democratizar la dignidad. Estudios sobre la dignidad humana y derechos*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2019.

82 Alejandro Magaldi Serna y Pablo Enrique Rodríguez Pineda, "La evolución del tratamiento jurídico de la habitanza de calle en Colombia", en *¡La calle para siempre! Los*

Por su parte el exhorto de la sentencia es con lo que, paradójicamente, se enfrenta la cuestión central que plantea el problema jurídico. Pues son las carencias en disposición de infraestructura sanitaria en el espacio público a la que puedan tener acceso las PHC lo que está a la base de la solución del caso. Y, suplir dichas carencias sería lo que resuelve la necesidad de inaplicar unas medidas correctivas, que se consideran constitucionalmente plausibles para proteger la integridad del espacio público.

La Corte, sin embargo, técnicamente se ve limitada a formular una medida sin poder vinculante, por división de funciones y por razones de competencia, en cuanto ejerce el control de constitucionalidad de una norma legal que no perfila una política pública sino, simplemente, que impone una consecuencia jurídica correctiva a un comportamiento que considera contrario al cuidado e integridad del espacio público. Es también el tipo de acción lo que explica por qué la Corte no recurre a declarar un "estado de cosas inconstitucional", pues la situación que analiza no es fáctica sino normativa, si bien es un estado de cosas notorio lo que explica el sentido de su decisión.

4.4. ASPECTOS INSTITUCIONALES

La atención de las PHC no se ha producido solo por la Corte Constitucional.

En la sentencia C-062/2021 se evidencia que desde la Ley 1641 de 2013 se formularon los lineamientos para una política pública de atención a las PHC. Es decir que, dentro unos mínimos posibles, el legislador ha cumplido su labor. No obstante, también se observa que hasta en que la Corte tomó la decisión y a hoy, no se encuentra un desarrollo reglamentario nacional que concrete los aspectos del diseño e implementación de una política. Desde la sentencia T-043 de 2015, la Corte ya había exhortado sin éxito, al Gobierno Nacional, y sus autoridades responsables a culminar "a la mayor brevedad posible el proceso de socialización y formulación de la política pública para los habitantes de la calle" prevista en la Ley 1641 de 2013.

---

habitantes de las calles bogotanas, entre el síndrome de Diógenes y la seguridad social en salud, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2021.

A nivel nacional, se ha levantado el censo de las PHC que previó la ley, pero por sus resultados es solo representativo[83] y limitado en la caracterización de las condiciones de vida y en la identificación de necesidades específicas. Por lo demás, existe todavía tan solo un proyecto de decreto reglamentario del Ministerio de Salud, que fundamentalmente conforma y asigna a una enorme Comisión Intersectorial para el Desarrollo de la Política Pública Social para Habitantes de la Calle, funciones de las que sobresale: "la de formular y aprobar el Plan Nacional de Atención Integral a las Personas Habitantes de la Calle–PNAIPHC, con fundamento en las bases señaladas en el anexo técnico" que en el proyecto se incorpora (Artículo 3º). En el nivel local, se conoce de algunas políticas públicas que se han ocupado de las PHC[84], pero no de estudios de seguimiento en los que se aprecien sus logros, deficiencias, singularidad o replicabilidad.

Asumir las funciones de juez constitucional de forma razonable es definitivo en el Estado de derecho constitucional. Pero lo es también asumir las funciones legislativas, gubernamentales y administrativas con eficacia y control de resultados, por ser la base normativa, institucional, operativa, presupuestaria con que se materializan los derechos y mandatos y los fines constitucionales. Es decir que, la situación de las PHC necesita ante todo de decisiones y acciones políticas y de política pública concebidas y ejecutadas a partir de los principios de integralidad, interseccionalidad, solidaridad, suficiencia de recursos, sostenibilidad[85], lo cual no se puede

---

83 De cara a los datos registrados por el censo 2017/2019. MSPS 2020. Fuente: Censos DANE 2017/2019, donde se verifica un número de 22.790 PHC, frente a los apenas 6.248 que se muestran en el censo de 2021.

84 Política Púbica Distrital del Fenómeno de Habitabilidad de calle (PPDFHC), adoptada, mediante Decreto 560 de 2015. Alcaldía Bogotá, Secretaría Distrital De Integración Social, 2020, Informe de Seguimiento Plan de Acción – Política Pública Distrital del Fenómeno de Habitabilidad de Calle, p. 2. Consultado en: http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/08-07-2020_informe_de_seguimiento_plan_accion_ppdfhc.pdf).

85 Vicente Marbán Gallego y Gregorio Rodríguez Cabrero, "Las políticas sociales de lucha contra el sinhogarismo en la Unión Europea y España: alcance, efectividad y principales limitaciones y prioridades", en *Zerbitzuan: Gizarte zerbitzuetarako aldizkaria, Revista de servicios sociales,* 72, 2020, p. 8, Consultado en: https://doi.org/10.5569/1134-7147.72.01

suplir a través de decisiones judiciales, por garantistas o constitutivas de posiciones jurídicas de derecho u obligaciones positivas que sean.

REFERENCIAS FINALES DE ESTA CRÓNICA

Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría Distrital de Planeación, Estado actual del servicio de baños de acceso público en Bogotá D.C., Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá, 2018. Consultado en: http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/diagnostico_banos_publicos_.pdf

Corte Constitucional. Sentencia C-265 de 2002.

Corte Constitucional. Sentencia T-881 de 2002.

Corte Constitucional. Sentencias T-772 de 2003.

Corte Constitucional. Sentencia C-108 de 2004.

Corte Constitucional. Sentencia T-092 de 2015.

Corte Constitucional. C-211 de 2017.

Corte Constitucional. Sentencia C-281 de 2017.

Corte Constitucional. Sentencia C-253 de 2019.

Corte Constitucional. Sentencia C-094 de 2020.

Corte Constitucional. Sentencia C-039 de 2021.

Corte Constitucional. Sentencia C-062 del 2021.

Corte IDH, Caso Gonzales Lluy y otros vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2015. Serie C No. 298, párr. 168.

Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras. Fondo, supra, párrs. 165 y 166.

DANE. Caracterización demográfica y socioeconómica. Censo Habitantes de la Calle, 2021, Bogotá, DANE, 2021. Consultado en: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/censo-habitantes-calle/caracterizacion-chc-2021.pdf.

DANE. Censo de Habitantes de la Calle 2021, Resultados total general. Diciembre 2021, Bogotá, DANE, 2021. Consultado en: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/censo-habitantes-calle/presentacion-chc-resultados-generales-2021.pdf.

Magaldi Serna, Alejandro y Rodríguez Pineda, Pablo Enrique, *La evolución del tratamiento jurídico de la habitanza de calle en Colombia, en ¡La calle para siempre! Los habitantes de las calles bogotanas, entre el síndrome de Diógenes y la seguridad social en salud*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2021.

Marbán Gallego, Vicente y Rodríguez Cabrero, Gregorio, "Las políticas sociales de lucha contra el sinhogarismo en la Unión Europea y España: alcance, efectividad y principales limitaciones y prioridades", en *Zerbitzuan: Gizarte zerbitzuetarako aldizkaria, Revista de servicios sociales*, 72, 2020, Consultado en: https://doi.org/10.5569/1134-7147.72.01.

Oficina de promoción social–Grupo Gestión Integral Para la Promoción Social Equipo Habitanza en calle, *Lineamiento para la atención integral en salud de la población en situación de calle. Transversalización del enfoque diferencial*, Bogotá, Ministerio de Salud y Protección Social, agosto 2021. Consultado en: https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PS/lineamiento-atencion-integral-salud-poblacion-situacion-calle.pdf

Pinzón Mejía, Diana Carolina y Julián Eduardo Prada Uribe, "El discurso de la Corte Constitucional Colombiana en torno al concepto de habitante de la calle", en *CES Derecho*, 10(1), 2019. Consultado en: https://doi.org/10.21615/cesder.10.1.8

Política Púbica Distrital del Fenómeno de Habitabilidad de calle (PPDFHC), adoptada, mediante Decreto 560 de 2015. Alcaldía Bogotá, Secretaría Distrital De Integración Social, 2020, Informe de Seguimiento Plan de Acción – Política Pública Distrital del Fenómeno de Habitabilidad de Calle. Consultado en: http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/08-07-2020_informe_de_seguimiento_plan_accion_ppdfhc.pdf.

Roa Roa, Jorge Ernesto, *La acción pública de inconstitucionalidad*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2019.

Waldron, Jeremy, *Democratizar la dignidad. Estudios sobre la dignidad humana y derechos,* Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2019.

Editado por el Departamento de Publicaciones
de la Universidad Externado de Colombia
en octubre de 2022

Se compuso en caracteres Ehrhardt Regular de 12 puntos
Bogotá (Colombia)

Post tenebras spero lucem